Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 242 Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE)

Nr. 2 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2015

Tijdens het algemeen overleg «Evaluatie Wet OKE» van donderdag 15 oktober jongstleden heb ik u toegezegd een brief te sturen met daarin de voorgestelde verdeelsystematiek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab), inclusief de gevolgen voor grote en kleine gemeenten. De (indicator van de) gewichtenregeling en de ramingsbijstelling staan hierin niet ter discussie. Voor het einde van dit jaar stuur ik uw Kamer een brief over de gewichtenregeling.

U heeft ook gevraagd om een kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad «Een goede start voor het jonge kind». Graag wil ik bij deze reactie ook het aankomende SER-advies over het jonge kind betrekken en de uitkomsten van de pilot startgroepen. Deze onderzoeken komen begin 2016 beschikbaar. Zo spoedig mogelijk daarna zal ik u de integrale reactie sturen.

Evaluatie Wet OKE

In juni 2015 heb ik u geïnformeerd over de evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) en de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.[1] Hoofdconclusie van de evaluatie is dat gemeenten in de afgelopen vijf jaar vooruitgang hebben geboekt in de uitvoering van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Het blijkt echter ook dat nog niet alle wettelijke taken op orde zijn en er grote kwaliteitsverschillen zijn tussen grote en kleine gemeenten. Knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek leiden tot een tweedeling in het kwaliteitsniveau.

[1] Kamerstuk 34 242, nr. 1

kst-34242-2
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Met de in deze brief voorgestelde bekostigingssystematiek wil ik deze tweedeling opheffen, zodat alle kinderen die het nodig hebben – in welke gemeente ze ook wonen – profiteren van kwalitatief goede voorschoolse educatie.

Uitgangspunten toekomstige bekostigingssystematiek

Voor een kind moet het niet uitmaken waar het woont: elk kind waar vve voor bedoeld is, moet een kwalitatief hoogwaardig vve-aanbod krijgen. Uit de evaluatie van de Wet OKE blijkt dat dit nu nog niet het geval is. Ik wil dan ook een evenwichtige verdeling van de goab-middelen over gemeenten. Een verdeling van middelen waarmee het kwaliteitsniveau in de G37 kan worden gehandhaafd, maar waarmee ook buiten de G37 een kwaliteitsslag kan worden gemaakt.[2] Daarom stel ik voor om de verdelingssystematiek aan te passen op basis van de volgende uitgangspunten.

1. Alle gemeenten hetzelfde bedrag per schoolgewicht

Door alle gemeenten hetzelfde bedrag per schoolgewicht te geven, wordt het bestaande onderscheid tussen G37 en overige gemeenten opgeheven. Hierdoor komen er ook buiten de G37 middelen beschikbaar om te werken aan een kwaliteitsverhoging.

2. Minimumbudget voor het realiseren van een volwaardige vve-groep

Elke gemeente die goab-middelen ontvangt moet ook in staat zijn om een kwalitatief volwaardige vve-groep te vormen. Om dat te realiseren stel ik voor om een minimum budget toe te kennen ter grootte van het bedrag dat nodig is voor een volwaardige vve-groep van acht kinderen op het kwaliteitsniveau dat nu wordt geboden in de G37. Dit komt neer op een minimumbedrag van ongeveer € 48.000.[3]

3. Gemeentelijk budget laten meebewegen met de ontwikkeling van het aantal gewichtenkinderen

Ik stel voor dat het budget dat gemeenten ontvangen, meebeweegt met de ontwikkeling van het schoolgewicht in de gemeente.[4] Hiermee wordt de huidige toenemend discrepantie tussen de verdeling van middelen en het aantal gewichtenkinderen in gemeenten verkleind. Om gemeenten in de gelegenheid te stellen meerjarig beleid te maken, stel ik voor om de bekostiging ieder jaar te baseren op het schoolgewicht van vier jaar eerder. Zo hebben gemeenten steeds vier jaar van tevoren zicht op wat zij zullen ontvangen.

[2] De G37 bestaan uit de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) en de 33 grote(re) gemeenten (Tilburg, Dordrecht, Arnhem, Schiedam, Haarlem, Enschede, 's-Hertogenbosch, Almere, Zaanstad, Breda, Helmond, Nijmegen, Amersfoort, Leiden, Venlo, Almelo, Ede, Eindhoven, Apeldoorn, Deventer, Maastricht, Groningen, Lelystad, Heerlen, Delft, Emmen, Alkmaar, Zoetermeer, Sittard-Geleen, Zwolle, Leeuwarden, Hengelo en Haarlemmermeer).

[3] Voor een vve-plek met het hogere kwaliteitsniveau (zoals nu in de G37) is naar schatting € 6.000 per kind nodig. Het minimumbedrag voor een vve-groep van 8 kinderen wordt dan € 48.000.

[4] Voor leerlingen met een risico op onderwijsachterstand wordt indien hun aandeel boven een bepaalde grens uitkomt, budget beschikbaar gesteld. Indicator voor een dergelijk risico op achterstand is een laag opleidingsniveau van de ouders. Hebben de ouders maximaal basisonderwijs dan krijgt het kind gewicht 1,2; bij maximaal lbo/vbo het gewicht 0,3. De som van de leerlingengewichten, verminderd met 6 procent van het totale aantal leerlingen, levert het schoolgewicht op. Het schoolgewicht kan daarbij maximaal 80 procent van het aantal leerlingen bedragen.

4. Ook kleine gemeenten krijgen middelen voor het realiseren van taalniveau 3F

Net als de G37 en de G86 krijgen ook de resterende goab-gemeenten incidenteel middelen om personeel op te scholen naar taalniveau 3F.[5] Daarvoor wordt drie jaar lang € 2 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

Op termijn moeten alle pedagogisch medewerkers die aan de slag willen in de vve over voldoende taalvaardigheid beschikken. Voor alle studenten die vanaf het studiejaar 2014/2015 het mbo niveau 4 diploma halen is dit het geval. Anders dan in mijn brief over de evaluatie van de Wet OKE is vermeld, geldt voor de studenten van de mbo niveau 3 opleiding voor pedagogisch medewerker dat deze studenten vanaf het studiejaar 2016/2017 een keuzedeel vve met taalniveau 3F kunnen kiezen. Deze studenten zullen aan het eind van studiejaar 2018–2019 uitstromen. Mbo-scholen kunnen hierop anticiperen en het keuzedeel vve al aanbieden vanaf het huidige studiejaar 2015–2016 in de vrije ruimte. Via communicatie wordt het belang van beheersing van de taalvaardigheden op het juiste niveau benadrukt, bijvoorbeeld richting de mbo-instellingen via de bedrijfstakgroepen (BTG) van de MBO Raad en richting JOB als vertegenwoordiger van de studenten. De Minister zal de ontwikkelingen monitoren en mocht de situatie het nodig maken, dan zal zij bezien of er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

Consequenties

In deze paragraaf geef ik aan wat de budgettaire consequenties zijn van de verdeelsystematiek zoals hierboven uiteengezet.

Voor alle gemeenten een hoger bedrag per schoolgewicht

In tabel 1 is de ramingsbijstelling weergegeven, zoals deze in de begroting is opgenomen. Tabel 2 laat zien dat het landelijk schoolgewicht in de periode 2009 tot 2014 sterk is gedaald. Dit komt doordat er minder kinderen zijn (leerlingendaling) en doordat we steeds hoger zijn opgeleid. Het opleidingsniveau van ouders gebruiken we voor de verdeling van de achterstandsmiddelen. Dit is een relatief goede indicator om een risico op een onderwijsachterstand van een kind te voorspellen.

Tabel 1: Beschikbaar totaalbedrag[1]

	2015	2017	2018	2019	2020
Budgetreeks	361.450.000	351.450.000	331.450.000	321.450.000	311.450.000

[1] Hierin is de ramingsbijstelling verwerkt, die is opgenomen in de begroting 2016. Deze start met € 10 miljoen in 2017 en loopt op tot € 50 miljoen in 2020.

Bedragen in euro's

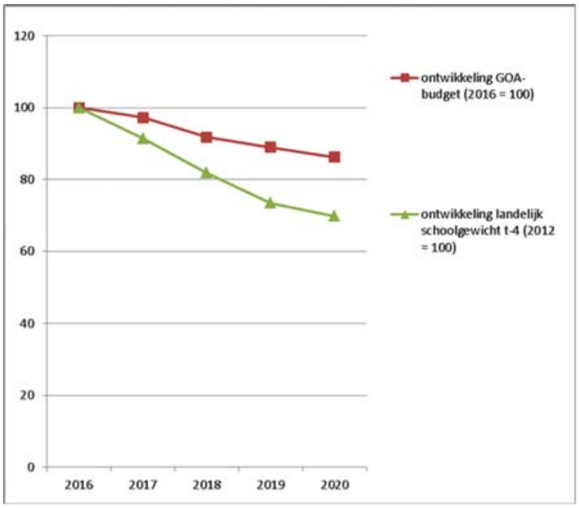
Tabel 2: Schoolgewicht

	Realisatie 1-10-2009	Realisatie 1-10-2013	Realisatie 1-10-2014	Raming 1-10-2015	Raming 1-10-2016
Totaal	82.026	63.117	56.495	50.729	48.168
G37	60.270	45.391	40.050	36.637	35.195
G86	16.597	13.506	12.185	10.700	9.984
Overige gemeenten	5.153	4.220	4.260	3.392	2.989

[5] 2F voor schriftelijke vaardigheden en 3F voor mondelinge vaardigheden en leesvaardigheid.

Het budget voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid wordt op termijn met 14 procent verlaagd, terwijl het landelijke schoolgewicht de afgelopen jaren met 30 procent is gedaald (zie grafiek 1). Doordat de doelgroep veel sterker afneemt dan het budget, komt er de komende jaren een hoger bedrag per schoolgewicht beschikbaar en is het dus mogelijk om een extra impuls te geven aan de kwaliteit. Ook met de ramingsbijstelling én de voorgestelde herverdeling gaan alle gemeenten er per schoolgewicht (gebaseerd op t-4) nog steeds op vooruit. Dit is weergegeven in tabel 3. Voor de kleinste gemeenten geldt een verdubbeling van het budget per schoolgewicht op termijn. Hiermee kunnen zij werken aan de noodzakelijke kwaliteitsverbetering.

Grafiek 1: Ontwikkeling budget en schoolgewicht



Tabel 3: Bedrag per schoolgewicht en de stijging van het schoolgewicht uitgedrukt t.o.v. het huidige bedrag (2015/2016)

	2015 en 2016	2017	2018	Raming 2019	Raming 2020
G37	4.767	5.472	5.759	6.217	6.385
Percentage toename bedrag per schoolgewicht		15%	21%	30%	34%
G86	3.474	5.472	5.759	6.217	6.385
Percentage toename bedrag per schoolgewicht		58%	66%	79%	84%
Overig	3.191	5.946	6.228	6.807	6.385
Percentage toename bedrag per schoolgewicht		86%	95%	113%	100%

Bedragen in euro's

Kwaliteitsniveau G37 blijft behouden

Tabel 4 en 5 laten zien dat de totale beschikbare middelen afnemen als gevolg van de ramingsbijstelling en laten zien hoe de herverdeling tussen de grote en de kleinere gemeenten uitpakt. Het totale bedrag dat de grotere gemeenten krijgen neemt af. Dit komt door de afname van het schoolgewicht in deze gemeenten. Het bedrag dat de gemeenten per schoolgewicht ontvangen, neemt echter toe en is op termijn hoger dan het bedrag dat ze nu ontvangen. De gemeenten blijven dus extra middelen houden om te investeren in het kwaliteitsniveau.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een kwalitatief goed vve-aanbod en het definiëren van de doelgroep. Gemeenten beslissen dus zelf wie toegang heeft tot vve. Gemeenten ontvangen ook in de toekomst voldoende middelen voor een kwalitatief hoogwaardig aanbod. Wel zullen gemeenten, nog meer dan nu, kritisch moeten kijken naar de doelgroep. Wordt er vve aangeboden aan die kinderen voor wie het bedoeld is, namelijk kinderen met een (risico) op taalachterstand?

Tabel 4: Overzicht budgetten per type gemeente

	2015 en 2016	2017	2018	Raming 2019	Raming 2020	Raming 2020 min huidig
G37	287,3	250,6	232,9	230,0	226,9	– 60,4
G86	57,7	73,9	70,2	66,5	63,7	6,1
Overig (exclusief budget 3F)	16,4	24,9	26,4	22,9	20,8	4,3
Eindtotaal	**361,4**	**349,4**	**329,4**	**319,4**	**311,4**	**– 50,0**

Bedragen x € 1 miljoen

Tabel 5: Overzicht budgetten van de G4

	2015 en 2016	2017	2018	Raming 2019	Raming 2020	Raming 2020 min huidig
Amsterdam	57,0	46,5	41,0	40,8	40,3	-16,7
Rotterdam[1]	55,4	50,1	46,3	45,6	45,3	– 10,1
Den Haag	40,7	37,0	35,0	35,9	35,9	– 4,8
Utrecht	18,7	17,1	16,5	16,4	16,3	– 2,4
Totaal G4	**171,8**	**150,7**	**138,8**	**138,7**	**137,8**	**– 34,0**

[1] Het budget voor Rotterdam bevat een extra bijdrage (€ 2,2 miljoen) voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid op basis van de afspraken over het meerjarige Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid.

Bedragen x € 1 miljoen

Verdere kwaliteitsverbetering

Als belangrijk deel van het hogere kwaliteitsniveau zie ik de verhoging van het taalniveau van leidsters en de inzet van hbo'ers. In de G37 is al flink geïnvesteerd in de inzet van hbo'ers op vve-groepen. Bij deze gemeenten en uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een toename van hbo'ers leidt tot een hogere kwaliteit van vve. Daarom zal ik onderzoeken in hoeverre ik de inzet van hbo'ers in vve verder kan stimuleren en of ik dit als een wettelijke eis zal opnemen.

Tot slot

In deze brief heb ik aangegeven op welke manier ik de knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zou willen oplossen en welke consequenties dat heeft voor de verschillende typen gemeenten. De huidige verdeelsystematiek loopt tot 31 december 2016. Het is voor alle gemeenten van belang om snel duidelijkheid te hebben over de verdeelsystematiek vanaf 2017. Voor een zorgvuldig tijdpad is het nodig dat begin 2016 met de aanpassing van de algemene maatregel van bestuur wordt gestart.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker